

La révision de la politique de défense canadienne

Paul Létourneau

Volume 19, numéro 2, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702341ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702341ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Létourneau, P. (1988). La révision de la politique de défense canadienne. *Études internationales*, 19(2), 345–355. <https://doi.org/10.7202/702341ar>

La Révision de la politique de défense canadienne*

Paul LÉTOURNEAU**

Un consensus se dégage nettement des ouvrages pourtant différents que nous analysons ici : le Canada a trop longtemps négligé sa sécurité et ses engagements envers ses alliés. Une révision en profondeur s'impose. De même qu'un changement dans notre indifférence habituelle vis-à-vis des problèmes de défense en temps de paix.

À cause de notre situation géo-stratégique importante entre les deux superpuissances, de l'immensité de notre territoire et de notre petite population, les Canadiens sont conscients qu'ils ne peuvent se passer d'alliés pour se défendre. Notre politique extérieure est dominée en bonne partie par la recherche de moyen pour aménager le plus harmonieusement possible la cohabitation avec notre grand voisin du sud, avec lequel nous avons le plus d'affinités économiques, culturelles et politiques, tout en préservant notre indépendance. Depuis 1945, notre diplomatie s'est efforcée de trouver un contre-poids à l'influence de la superpuissance américaine, surtout en participant activement à des organisations internationales multilatérales. Mais la participation aux Nations Unies (ONU), à l'Alliance atlantique (OTAN), à l'Organisation de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) ou à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) peut-elle se faire en l'absence d'une politique de défense crédible ? Selon Byers, les politiciens canadiens ne se sont pas intéressés dans le passé à déterminer une politique de sécurité qui soit propre au Canada. Ceci est l'une des raisons qui aide à comprendre pourquoi la politique extérieure canadienne n'est pas liée à la politique de défense et pourquoi il existe aujourd'hui un écart entre nos engagements internationaux et nos ressources militaires.

I – Internationalisme et sécurité collective

En juin 1984, le Centre d'études internationales de l'Université de Toronto a organisé une « petite conférence pour étudier la perception canadienne des institutions internationales de sécurité, ainsi que la nature, la structure et les fonctions mêmes de ces institutions »

* BYERS, Rod B., *Canadian Security and Defence: the Legacy and the Challenges*. Londres, International Institute for Strategic Studies, décembre 1986. Coll. « Adelphi Papers », no 214, 88 p. COX, David, *La défense continentale: Analyse des tendances et perspective canadienne*. Ottawa, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, décembre 1986. Coll. « Les Cahiers de l'Institut », n° 2.

JOCKEL, Joseph T. et SOKOLSKY Joel J., *Canada and Collective Security: Odd Man Out*. New York, Praeger, décembre 1986. Coll. « The Washington Papers », n° 121.

HOLMES, John, *No Other Way: Canada and International Security Institutions*. Toronto, Center for International Studies, University of Toronto, 1987, 174 p. *Défis et engagements: une politique de défense pour le Canada*. Ottawa, ministère de la Défense nationale, juin 1987, 96 p.

Souveraineté, sécurité et défense du Canada: Réponse du NPD. au Livre blanc sur la défense. Ottawa, juillet 1987.

** Professeur au Département des sciences humaines, études stratégiques et militaires, du Collège royal de St-Jean, St-Jean (Québec).

Revue Études internationales, volume XIX, n° 2, juin 1988

(Robert Spencer dans son introduction: *in* Holmes, p. viii). L'auteur principal, John Holmes, et les sept autres collaborateurs de cet ouvrage, s'entendent pour constater que l'on perd patience avec les structures institutionnelles créées depuis la Deuxième Guerre mondiale. Elles ne répondent pas à toutes les attentes. Les conflits d'intérêts ou de volonté font partie de la vie internationale et ces institutions ne peuvent les empêcher de déboucher parfois sur le recours à la puissance armée. Pourtant, comme le souligne Ian Smart (pp. 9-34), nous ne connaissons « pas de meilleur moyen » que les institutions internationales pour chercher à éviter les conflits ou à limiter les actes violents qui les accompagnent trop souvent. En dépit du cynisme avec lequel on considère parfois le travail qui se fait dans l'enceinte de l'ONU, de l'OTAN ou de la CSCE, ces institutions représentent des formes de collaboration auxquelles les nations participantes sont généralement attachées. Elles ne connaissent pas de meilleures structures pour assurer la paix et la sécurité. « Nous avons appris à prendre une approche fonctionnelle envers ces institutions, à développer de manière pragmatique des moyens et des façons de répondre aux problèmes perçus plutôt que de chercher à imposer un rêve philosophique » (p. 7).

La perception canadienne a beaucoup évolué avec le temps (p. 148). John Holmes insiste de façon pertinente sur la « foi aveugle » envers les institutions internationales que connurent les Canadiens durant les années qui suivirent la guerre jusqu'au point où le « multilatéralisme était devenu un substitut à la politique » (p. 142). Le slogan « sécurité collective » paraissait une mesure de « garantie de paix rassurante qui dispensait les Canadiens de ressentir le besoin de se doter d'une politique de défense réaliste, avec des armes pour préserver la sécurité collective, jusqu'à ce que l'agression se produise effectivement en Corée en 1950 » (p. 142). Même aujourd'hui, il faut rappeler que « les institutions internationales ne sont pas des fins en elles-mêmes mais des moyens de parvenir à ces fins » (p. 6). Quoique ce ne soit pas le sujet de son ouvrage, Holmes est fort conscient (p. 101) que ces institutions ne sont pas suffisantes en elles-mêmes, que la diplomatie au service d'une stratégie de maintien de la paix doit pouvoir s'appuyer au besoin sur des ressources militaires crédibles.

II – Le long déclin des ressources militaires

Les études de Byers, Cox, Jockel et Sokolsky traitent des problèmes créés par l'écart croissant entre les engagements et les ressources militaires canadiennes ainsi que de l'apparente indifférence, voulue ou non, avec laquelle les gouvernements, qui se sont succédé à Ottawa depuis les années 60, ont accepté cette situation. Les équipements sont désuets et en nombre restreint, les budgets et les effectifs sont tout à fait insuffisants, nos engagements ne sont pas respectés et nous ne prenons pas vraiment au sérieux nos responsabilités en matière de sécurité collective et de prévention des conflits. Nous ne pouvons pas reprendre ici toute la liste des carences identifiées par nos auteurs; nous nous limitons à rappeler ici les éléments principaux seulement avant d'aborder, dans la prochaine partie, les correctifs suggérés par ces trois études.

Les déficiences les plus importantes des Forces armées canadiennes ont fait l'objet de quatre rapports bien documentés du comité du Sénat sur la défense nationale entre 1982 et 1986. Le premier, celui de 1982, portait sur les sérieux problèmes de main-d'oeuvre et recommandait que le nombre de militaires professionnels soit augmenté à 91 800. Le nombre actuel (1986-1987) est de 84 500 alors qu'il était de 124 200 en 1963-1964. Les forces de réserves se situent pour leur part autour de 21 000 depuis 1971, elles étaient de 50 600 en 1958. Contrairement à ce qui s'est passé dans les autres ministères gouvernementaux, même le nombre d'employés civils n'a cessé de décroître en passant de 55 200, en 1955-1956, à 34 500, en 1986-1987 (Byers, p. 84). Le deuxième rapport publié en mai 1983 portait sur les défenses maritimes. Celles-ci sont dans un état si déplorable que les sénateurs doivent

rappeler à l'attention publique que le commandement maritime (MARCOM) « n'est pas en mesure d'assumer ses missions de protection de la souveraineté, de défense de l'Amérique du nord et encore moins d'exécuter convenablement les tâches qui lui reviennent dans l'OTAN » (rapport cité par Byers, p. 12). En 1985, la Marine canadienne ne compte plus que 4 destroyers, 16 frégates et trois sous-marins. Le plus jeune de ces navires avait alors 14 ans et la plupart devront être envoyés à la ferraille durant la prochaine décennie. Le troisième rapport parut en 1985 et portait sur l'état de la défense aérienne : des améliorations substantielles étaient recommandées au niveau de la défense passive et active. Enfin, le rapport de 1986 portait sur le transport aérien militaire et prévoyait qu'au milieu de la décennie 90 les équipements seront « obsolètes en bloc » : le gouvernement était prié d'agir bientôt s'il désirait ne pas être entièrement privé de moyens de transport aérien militaire (Byers, pp. 11-12).

III – Les correctifs suggérés

Sans attendre le Livre blanc sur la défense, que le gouvernement avait promis à maintes reprises tout en remettant sans cesse la publication à plus tard, Byers, Cox, Jockel et Sokolsky publièrent en même temps trois études qui suggéraient des correctifs pour rétablir la crédibilité de la position canadienne. À la différence du courant minoritaire assez récent des partisans de la thèse de la « neutralité »¹, les auteurs que nous avons retenus représentent un courant critique plus important de partisans de nos alliances traditionnelles. Tous, y compris les tenants de la neutralité², ne désirent pas voir le Canada désarmé, absent des affaires de sécurité internationale, mais considèrent que le pays doit dépenser beaucoup plus pour être en mesure de se doter d'une défense respectable et de jouer un rôle actif pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde.

La première étude que nous retenons, celle de David Cox, analyse les « tendances et perspective canadienne » de la défense continentale. L'auteur trace tout d'abord un portrait de l'évolution historique des dimensions politiques, stratégiques et technologiques de la défense continentale. Cette évolution crée « un climat d'incertitude dans les relations bilatérales intéressant la défense continentale » (p. 53) et oblige le Canada « à prendre des décisions fondamentales au sujet du rôle qu'il veut jouer dans ce contexte » (p. 2). Cox constate « que l'Arctique servira de plus en plus à des fins militaires. Si le Canada ne participe pas à cette militarisation, il n'est effectivement pas exagéré d'envisager un avenir où une large bande de l'Arctique canadien deviendrait *de facto* une zone réservée exclusivement aux opérations militaires des États-Unis. Il faut faire carrément face aux dilemmes que présentent la surveillance et la sécurité dans l'Arctique » (p. 47). « Le défi que le Canada doit relever consiste donc à élaborer des politiques qui protègent la souveraineté nationale, tiennent compte des besoins légitimes des Américains en matière de sécurité, et favorisent la stabilité entre les superpuissances dans l'Arctique circumpolaire » (p. 55).

1. Nous pensons ici à la série télévisée de Gwynne Dyer et Tina Viljoen, *La défense du Canada*, production de l'Office national du film, 1986, et au général à la retraite Leonard V. Johnson, « Military Cooperation with the US and Canadian Independence », *International Perspective*, juillet-août 1986. Mais également, d'une façon plus nuancée, critique vis-à-vis de l'emprise croissante des États-Unis dans le NORAD tout en demeurant attaché à l'OTAN : George, IGNATIEFF, *The Making of a Peacemaker*. Toronto, University of Toronto Press, 1985. Voir là-dessus l'excellente analyse de Jocelyn COULON, « Une autre voie pour le Canada ? », *Paix et sécurité*, printemps 1987. pp. 8-9.

2. *Ibid.*, p. 8.

Cox est fort conscient qu'il aura beaucoup de difficulté à être entendu. « La complexité des questions, leur incidence et l'incertitude qui les entoure exigent du gouvernement canadien qu'il s'adonne à une sorte de planification à long terme qui n'a jamais été son propre jusqu'ici » (p. 54). De plus, l'auteur redoute qu'à « cause des restrictions draconiennes imposées au budget de la défense, il devienne encore plus difficile d'opérer un choix entre les divers achats tous aussi nécessaires et justifiés les uns que les autres » (p. 5). Pourtant, le Canada doit concilier les engagements continentaux et européens sans « augmenter démesurément son budget de défense » (p. 55).

Compte tenu des considérations économiques et militaires prédominantes qu'il a identifiées, Cox propose au gouvernement d'adopter « une doctrine de 'pré-guerre' fondée sur la vigilance » et d'accorder « beaucoup d'importance à l'acquisition de moyens modestes de surveillance dans le Nord pour empêcher les intrusions dans l'Arctique en temps de paix » (p. 55). Dans les airs, une stratégie de défense passive s'impose, notamment la ligne de déploiement du nouveau Système d'alerte du Nord devrait être beaucoup plus au nord que le tracé actuellement prévu, ou du moins prolongé dans l'archipel Arctique³, puisqu'il s'agit du principal réseau dont disposerait le Canada pour protéger son territoire. De plus, à partir des années 90, le Canada pourrait amorcer la création de son propre réseau de radars spatiaux à des coûts abordables. Ces moyens de surveillance passive, que complèteraient des avions de patrouille — pas nécessairement des AWACS (systèmes aéroportés d'alerte et de contrôle) très chers, — seraient dépourvus d'éléments actifs d'interception contre les missiles de croisière ou les bombardiers car ceci supposerait l'acceptation d'une stratégie de « conduite de la guerre prolongée » (p. 55), tout en étant beaucoup trop cher pour nos moyens.

D'après Cox, il est possible de mettre en place des dispositifs efficaces et relativement économiques de protection de notre souveraineté maritime. Dans l'océan Arctique, le Canada se limiterait à des activités modestes de surveillance, c'est-à-dire qu'il n'aurait recours qu'à des systèmes passifs tels que les sonars, des bouées acoustiques ou autres systèmes de détection. Dans les eaux intérieures de l'archipel arctique, il propose de créer unilatéralement une zone « interdite » aux sous-marins en déployant au besoin des mines anti-sous-marins mobiles dans les voies navigables peu nombreuses qui donnent accès à nos eaux. Cette dernière proposition, venant d'un spécialiste qui était alors directeur de la recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, a fait couler beaucoup d'encre dans les journaux lorsqu'elle fut connue; pourtant elle était fort logique et fournissait une réponse sensée au dilemme canadien. En effet, afin de conserver notre souveraineté et d'empêcher l'utilisation croissante de l'Arctique canadien par les sous-marins, Ottawa doit agir de façon crédible, c'est-à-dire en ayant recours à des moyens efficaces de contrôle. À cet égard, « la principale question consiste à savoir si le Canada devrait se doter de moyens d'opérer sous la glace » (p. 47). Si le pays opte pour des moyens actifs, l'achat de sous-marins nucléaires d'attaque s'impose puisque c'est le seul submersible capable d'opérer sous la glace. Également, il « représente peut-être pour notre pays le seul moyen de limiter l'ampleur de sa flotte tout en conservant une présence navale dans trois océans, notamment parce que les sous-marins nucléaires seraient à même de sillonner les trois océans en une seule patrouille » (p. 49). Mais Cox ne retient pas cette option à cause de son coût trop élevé et de la possibilité que ce type de sous-marins puisse servir à renforcer la stratégie de déploiement des sous-marins américains contre les sanctuaires soviétiques. Afin de favoriser la stabilité de la dissuasion, la solution « constructive » qu'il propose est de créer « unilatéralement dans la région nationale de l'Arctique une 'zone de temps de paix interdite aux

3. COX reprend ici, aux pages 38-41, la suggestion du bgén. (ret.) C.E. BEATTIE et du bgén. (ret.) K.R. GREENAWAY, « Offering Up Canada's North », *Northern Perspectives*, septembre 1986, pp. 5-8.

bâtiments submergés' » grâce au minage « des chenaux moyennant des dépenses relativement faibles » (p. 50). Ce contrôle effectif à moindre coût de nos eaux de l'archipel arctique aurait aussi l'avantage de permettre de disposer « de ressources plus considérables pour la lutte anti-sous-marine (ASW) et les patrouilles maritimes générales au large des côtes Est et Ouest » (p. 51).

Joseph T. Jockel et Joel J. Sokolsky n'ont pas l'approche nationaliste de David Cox. Pour eux, la perspective atlantique est la plus importante : elle devrait déterminer notre effort de défense et nous inciter à être plus honnête envers nos alliés en consacrant une proportion beaucoup plus importante de nos moyens financiers à la sécurité collective. Le Canada, en dépensant 3.7 % de son PNB pour la défense, soit la moyenne des pays de l'OTAN, au lieu de seulement 2.1 % comme il le fait présentement, pourrait apporter une contribution significative à la sécurité de l'Occident et aider ainsi à redresser l'infériorité conventionnelle vis-à-vis des forces du Pacte de Varsovie. Les auteurs dressent un bilan sévère de l'attitude traditionnelle de dilettante des différents gouvernements canadiens envers les engagements militaires librement consentis. Il existe aujourd'hui un écart éloquent entre les modestes ressources de nos Forces armées, surtout de la Marine, et les missions qui lui sont assignées. Au lieu de s'en remettre aux autres pays pour assurer sa sécurité, le Canada devrait prendre ses responsabilités au sérieux et secouer sa léthargie. Les Canadiens leur paraissent capables de se retrouver, de répondre aux défis comme dans le passé et d'adopter une attitude plus ouverte envers les problèmes de défense.

Les correctifs suggérés consistent en partie en mesures qui répondraient plus, à notre avis, aux besoins militaires de l'OTAN qu'aux objectifs politiques et économiques qui ont incité le Canada à faire partie de l'Alliance en 1948-1949. Jockel et Sokolsky proposent d'augmenter nos forces maritimes et nos ressources pour la défense de l'Amérique du nord ; ils suggèrent également de retirer nos troupes du Front central et de réorienter nos forces sur le flanc nord (Norvège) et dans l'Atlantique nord.⁴ Ainsi, nous pourrions mieux exploiter nos avantages comparatifs : c'est-à-dire notre expertise dans la conduite d'opérations militaires dans des conditions hivernales, notre localisation et notre tradition navale (p. 91). Une telle politique, selon les auteurs servirait à la fois les intérêts de l'OTAN et ceux du Canada.

Afin d'inciter les Canadiens à changer d'attitude et les dirigeants politiques à faire preuve de leadership, Jockel et Sokolsky se montrent particulièrement impatients en allant jusqu'à suggérer que les alliés du Canada aient recours à la tactique de la carotte et du bâton. « Les moyens de défense canadiens ont sombré jusqu'à leur présent niveau en partie parce que le gouvernement canadien n'a jamais été menacé de sanctions alliées » (p. 105). Des « pénalités » (pp. 105-106) judicieusement choisies pourraient aider le Canada à se ressaisir et à se rendre compte qu'il ne vit pas en vase clos. « L'OTAN a besoin du Canada, mais en dernière analyse, le Canada a besoin encore plus de l'OTAN » (p. 107).

Dans sa préface à l'ouvrage de Jockel et Sokolsky, l'ancien ambassadeur canadien à l'OTAN, John G. H. Halstead, rappelle avec à propos que l'Alliance atlantique ne fonctionne pas ainsi et que de telles pressions sur un gouvernement souverain et démocratique risqueraient fort d'être perçues comme étant inacceptables, aussi bien pour le Canada que pour les autres pays membres pour qui cela constituerait un dangereux précédent. De plus, non seulement les auteurs ignorent-ils la faiblesse des ressources financières du gouvernement

4. En simplifiant un peu, la question qui se pose ici peut se résumer ainsi : Est-il plus important de faire une contribution « valable » sur le flanc nord ou une contribution militaire relativement « minuscule » sur le Front central où le Canada a pu traditionnellement tirer plus de dividendes politiques et économiques de sa participation à l'OTAN ? Les auteurs ont répondu par ce qui est important *militairement* pour l'Alliance.

fédéral, dont le déficit budgétaire serait le double de celui des États-Unis sur une base *per capita*, mais un gouvernement ne peut demander à ses citoyens de contribuer plus à la défense de ses alliés et à sa propre défense sans la perspective d'avoir un peu plus d'influence sur les politiques de l'Alliance (pp. x-xi).

Ces deux auteurs présentent une perception assez répandue dans les milieux spécialisés sur les questions de défense aux États-Unis où le Canada est souvent qualifié de « *free-rider* » assez opportuniste et peu soucieux d'assumer sa part de responsabilités en matière de sécurité collective.⁵ Ces spécialistes ne sont généralement pas tellement préoccupés de saisir la perception proprement canadienne de ses intérêts nationaux en matière de défense. Si le grand mérite de cette étude est de rappeler l'étendue d'un problème grave et négligé, tout comme les rapports du comité du Sénat sur la défense nationale, une partie des correctifs suggérés et surtout la manière de les mettre en application demeurent matière à discussion. L'intérêt national ne peut se confondre entièrement avec l'intérêt collectif. Le Canada se doit de trouver de l'aide pour se défendre dans un système d'alliance occidental, mais il ne peut pas se permettre de confondre par exemple ses intérêts régionaux avec les intérêts internationaux de son grand protecteur américain.

L'étude de Rob B. Byers se propose justement d'esquisser les paramètres d'une approche réaliste et canadienne pour la sécurité et la défense du Canada, non sans avoir au préalable expliqué la nature et l'étendue des défis qui se posent au pays. « Le gouvernement canadien ne peut plus se contenter de reposer excessivement sur la garantie involontaire des Américains, il ne peut plus se permettre également de poursuivre une politique étrangère et une politique de défense d'une façon compartimentée » (p. 77), sans cohérence.

Byers lui aussi suggère des correctifs à la situation présente. Les principes de base de la sécurité internationale, tels que contenus dans « l'internationalisme pearsonnien », peuvent toujours servir à fonder la politique canadienne dans les années 90. Mais il est « essentiel pour le gouvernement de rompre avec la tradition et d'aborder les questions de sécurité dans une perspective stratégique, d'une manière systématique et cohérente... 'La défense et la sécurité comme stratégie' doivent occuper une position prééminente dans les considérations qui déterminent l'approche gouvernementale à l'internationalisme constructif » (p. 69).

Au niveau de la stratégie, le gouvernement doit s'attacher en priorité à définir, premièrement, une perspective canadienne sur la doctrine stratégique, tout particulièrement préciser les éléments nécessaires à la dissuasion; deuxièmement, se doter d'une approche canadienne sur la limitation des armements et, enfin, déterminer les implications de l'Initiative de défense stratégique (IDS), y compris la nature de la participation canadienne au NORAD (p. 69). Selon Byers, ces trois questions importantes n'ont pas encore reçu l'attention qu'elles méritent.

Une politique de défense et de sécurité nationale rendra encore plus impérieuse la solution de notre situation particulièrement inconfortable au niveau militaire et politique. L'écart qui existe entre les engagements et les ressources devrait être éliminé en prenant bien soin de suivre deux ordres de priorité. Premièrement, il est essentiel pour tout gouvernement canadien d'assumer ses responsabilités en ce qui concerne sa sécurité immédiate. Ici, il s'agit d'assurer la « souveraineté politique et militaire ainsi que la protection du territoire, de l'espace aérien et maritime canadien, tout en assurant la viabilité de la défense aérospatiale du continent » (p. 74). Comme pour Jockel et Sokolsky, pour Byers la grande priorité doit

5. Pour un exemple qui a fait beaucoup de bruit voir l'article de: Steven L. CANBY, et Jean Edward Smith, « Canada's role in NATO: the Laggard who can Rescue the Alliance », *Strategic Review*, été 1985, pp. 47-59.

être « la reconstruction de moyens crédibles de défense maritime afin d'être en mesure d'apporter une contribution positive à la défense du Canada et à la défense collective » (p. 75). Le programme d'acquisition de frégates devra être poursuivi pour atteindre de 12 à 18 nouvelles unités. Il faudra aussi acheter de nouveaux sous-marins et des avions supplémentaires de patrouille maritime à long rayon d'action. Pour la défense aérospatiale continentale, Byers suggère de redéployer la grande majorité de nos CF-18 afin de renforcer notre dispositif de défense aérienne du continent, puisque celui-ci ne peut faire face présentement à la menace potentiellement accrue d'appareils aériens soviétiques, tels que les missiles de croisière et les nouveaux bombardiers. Faute de pouvoir dégager des moyens financiers suffisants pour acheter plus de CF-18, le gouvernement devrait renégocier son engagement aérien en Europe afin de retirer deux de ses trois escadrons (comprenant 16 appareils chacun) qui y sont actuellement stationnés. De plus, le Canada devrait acheter au moins quatre avions AWACS pour compléter ce dispositif défensif.

Le « véritable dilemme », c'est l'impossibilité pour le gouvernement canadien de combler l'écart entre les engagements et les ressources dont il dispose pour la sécurité collective. Ces engagements sont pourtant très importants pour notre sécurité, quoiqu'ils ne soient pas aussi prioritaires que les précédents. Une certaine rationalisation s'impose. Les Canadiens, pour des « raisons politiques et de sécurité régionale », sont très attachés aux opérations de maintien de la paix et celles-ci devront être maintenues. Le gouvernement canadien devra toutefois renégocier ses deux engagements envers l'OTAN en Europe et concentrer ses efforts militaires soit sur le Front central, en Allemagne, soit sur le flanc nord, en Norvège. Il est essentiel que le gouvernement résiste à la pression de ses alliés et cesse de disperser encore plus ses modestes ressources militaires. Pour le moment, les Forces canadiennes ne possèdent pas les moyens de fournir une contribution positive à l'efficacité de la défense collective en Occident. Le non respect de nos engagements envers nos alliés « n'aide pas le Canada à faire promouvoir son rôle politique et son influence dans l'Alliance. À différentes occasions, les États-Unis et la République fédérale d'Allemagne ont rappelé qu'il y a un lien entre la contribution militaire canadienne à l'Alliance et les objectifs de politique extérieure y compris les questions à connotations économiques » (p. 72).

Ces appels à une révision en profondeur de la politique de défense et de sécurité du Canada annonçaient, du moins pour une bonne partie, le contenu du Livre blanc que le ministre de la Défense nationale, Perrin Beatty, a déposé à la Chambre des communes le 5 juin 1987.

IV – Le Livre blanc sur la défense et la réponse du Nouveau parti démocratique

Le gouvernement conservateur qui s'était engagé, avant d'accéder au pouvoir, à faire une révision de la politique de défense et le Livre blanc, après une longue attente, vient enfin apporter une réponse à des problèmes reconnus par tous. Le titre, « Défis et engagements », est assez révélateur de l'approche adoptée par le nouveau ministre: ce document a confirmé que l'orientation de la défense canadienne va subir d'importants changements.

Le Livre blanc précise dès le début que « la politique du Canada en matière de sécurité comporte trois grands éléments: sécurité collective et défense, contrôle des armements et désarmement et résolution pacifique des conflits » (p. 3). Ces « principes essentiels » s'inscrivent dans la continuité avec ce qu'ont énoncé les gouvernements précédents. Néanmoins, à la différence des deux derniers Livres blancs, ceux de 1964 et de 1971, on accorde désormais beaucoup plus d'importance à l'océan Arctique, où l'on désire affirmer la souveraineté nationale. À cet effet, mais aussi pour patrouiller plus efficacement les trois

océans qui bordent nos côtes, le gouvernement envisage d'acheter de dix à douze sous-marins à propulsion nucléaire. Non seulement ces submersibles sont présentement les seuls à pouvoir naviguer sous la glace pendant de longues périodes de temps, mais ils ont aussi l'avantage considérable de pouvoir couvrir à grande vitesse beaucoup d'espace et d'être dotés d'équipement de détection très performants. Les militaires canadiens préfèrent ce submersible de « mouvement », par opposition au lent sous-marin à propulsion classique, qui est un submersible de « position ». Le sous-marin à propulsion nucléaire est donc plus susceptible de se mesurer aux sous-marins nucléaires étrangers qui sillonnent nos eaux sans invitation et de faire respecter notre souveraineté. La principale question que les critiques se sont empressés de poser concerne les coûts : un pays dont le budget du ministère de la Défense nationale atteindra 10,34 milliards de dollars en 1988, les dépenses de capital représentant plus de 26 % du total, peut-il se doter de sous-marins à propulsion nucléaire coûtant présentement environ 500 millions de dollars l'unité, auxquels s'ajouteront des frais de soutien assez élevés ? Le gouvernement essaiera de disposer du problème ainsi : un deuxième groupe de six frégates sera construit comme prévu, mais on renoncera peut-être, selon les fonds disponibles plus tard, au troisième groupe de six frégates en faveur des sous-marins nucléaires. Cela signifie qu'en l'an 2000, le Canada possédera seize navires de combat de surface, et peut-être quatre ou cinq nouveaux sous-marins, les autres devant être acquis durant la décennie suivante. Le relèvement de la Marine sera complété par l'acquisition d'au moins six avions Aurora de patrouille à grande autonomie, qui s'ajouteront aux dix-huit présentement en service ; de nouveaux avions de patrouille à moyenne autonomie pour remplacer les Tracker toujours en service ; de nouveaux hélicoptères de lutte anti-sous-marine pour les nouvelles frégates et des dragueurs de mines.

En ce qui concerne les engagements du Canada envers l'OTAN, le gouvernement a pris la décision qui s'imposait en Europe en y rationalisant ses activités. Il a renoncé à son engagement en Norvège, dont des manœuvres venaient de prouver qu'il était peu praticable, et concentrera sur le Front central ses ressources terrestres et aériennes désignées, pour se déployer en Europe (sauf le Groupe-bataillon AMF qui demeure assigné au Commandement de l'Europe du Nord en temps de crise). La brigade qui devait être dépêchée en Norvège en temps de crise recevra une nouvelle mission. Elle restera au Canada en temps de paix et sera rééquipée pour être en mesure de renforcer rapidement en cas d'urgence la brigade mécanisée déjà en Europe. Le matériel lourd sera entreposé en Allemagne et un quartier général de division y sera créé. Les deux escadrons de chasseurs qui devaient être envoyés en Norvège en temps de crise seront affectés au Front central. De plus, le Canada achètera quelques CF-18 supplémentaires pour compenser les pertes encourues jusqu'ici.

Le gouvernement désire également revitaliser la Réserve, la moderniser, la rééquiper, lui assigner des tâches de temps de guerre précises, telles que les opérations de déminage pour la Réserve de la Marine, et faire porter progressivement les effectifs à 90 000.

Toutes ces améliorations, et plusieurs autres moins importantes qui ne peuvent être toutes énumérées ici, coûteront cher. Pour rendre ces projets réalisables, le gouvernement s'est engagé à maintenir, durant les « dix ou quinze » prochaines années (p. 47), à au moins deux pour cent par année, le taux de croissance réelle des dépenses pour la défense.

Les représentants de l'opposition libérale et néo-démocrate ont critiqué abondamment le Livre blanc. Leurs critiques ne portaient tout d'abord que sur quelques aspects seulement de ce document. Le critique de l'Opposition officielle en matière de défense le député libéral Doug Frith, considère que le gouvernement ne fait pas suffisamment d'effort pour corriger la situation et prétend qu'un gouvernement libéral maintiendrait à environ 2.2 % par année le taux de croissance réelle des dépenses pour la défense. De plus, il n'est pas d'accord avec la décision d'acquérir des sous-marins à propulsion nucléaire. Tout comme son homologue néo-

démocrate Derek Balckburn, il considère que ces sous-marins sont trop chers et que des sondes électroniques accompliraient la même fonction de détection de bâtiments étrangers sous la banquise, à un coût bien moindre.⁶

Le 30 juillet 1987, Derek Blackburn présenta une « réponse du Nouveau parti démocratique (NPD) au Livre blanc. Dans ce document, le NPD se déclare convaincu du bien-fondé d'un des aspects essentiels du Livre blanc: il constate en effet que les années de négligence sont terminées, qu'un important rattrapage s'impose et qu'il faut moderniser les Forces armées (y compris la Réserve), en augmenter les effectifs et leur donner des missions plus à la mesure de nos ressources. Le parti le plus populaire dans l'opinion publique est aussi en profond accord avec le Livre blanc, lorsqu'il énonce les « trois principes d'utilisation de nos Forces armées » qui guident leur réponse: « 1- défendre le territoire et la souveraineté du Canada; 2- contribuer à la paix mondiale et au désarmement; 3- demeurer non nucléaire » (p. 20). Si, sur le fond, il n'y a pas beaucoup de différences, on retrouve en revanche des positions assez divergentes sur les importantes questions du rôle du Canada dans l'OTAN, sur l'accord NORAD et sur l'acquisition des sous-marins à propulsion nucléaire.

Pour le NPD, la participation du Canada à la défense de l'Europe devrait être remise en cause. Cette proposition est faite à partir de considérations militaires. Sous cet angle, la présence militaire canadienne en Allemagne constitue « simplement un symbolisme coûteux » (p. 6). Non seulement les Européens sont désormais en mesure de se défendre sans la petite contribution canadienne, mais notre pays, en prenant un engagement symbolique en Europe, éparpille ses modestes ressources et « néglige sa responsabilité première, qui est de protéger sa propre intégrité territoriale dans le Canada atlantique, sur la côte du Pacifique et dans l'Arctique » (p. 7).

Contrairement à ce que l'on a pu lire dans les journaux⁷, ce document ne parle pas de retrait de l'OTAN, mais il suggère plutôt, tout comme d'ailleurs plusieurs ministres de la Défense, libéraux ou conservateurs avant eux, « après complète consultation » (p. 22) avec nos alliés, de retirer graduellement nos forces en Europe au profit, entre autres, d'un accroissement de notre rôle de protection des « voies maritimes de liaison avec l'Europe et les pays riverains du Pacifique au besoin » (p. 20). L'objectif n'est pas le retrait de l'Alliance atlantique, mais la redéfinition de nos engagements pour la sécurité occidentale. Nous ne croyons pas cependant que le NPD se montre opportuniste en faisant une simple concession à une opinion publique largement en faveur de l'OTAN⁸, mais que ce parti est toujours favorable à la défense collective occidentale, bien qu'il désire réduire des engagements dont il ne saisit plus la signification.

Ceci pose deux problèmes. Comme par le passé⁹, les Européens, surtout les Allemands qui sont le plus directement concernés, réagiraient certainement de façon négative à un retrait

6. La couverture de presse a été fort abondante sur ce sujet. Citons ici l'article de Marie Tison, « Selon le ministre de la Défense nationale, aucun système de détection ne peut remplacer les sous-marins nucléaires », *Le Devoir*, 19 juin 1987.

7. Voir par exemple: « NPD plan for defense cuts links with NATO », *The Globe and Mail*, 31 juillet 1987; voir aussi dans le même numéro l'éditorial de Jeffrey SIMPSON, « The NPD is wrong »; Maurice, JANNARD, « Avec sa politique de défense le NPD prend un gros risque », *La Presse*, 1^{er} août 1987. Rappelons enfin que lors de sa convention fédérale de 1985 le NPD avait décidé de retirer le pays de « l'OTAN et de toutes les autres alliances militaires » et que la convention de 1987 n'a pas retiré cette résolution.

8. Pour les résultats des sondages: « NPD not so scary, poll finds. But Canadians don't want state bank or NATO pullout », *The Gazette*, 22 août 1987.

9. BYERS, pp. 72-73, et JOCKEL et SOKOLSKY, pp. 52-54, ont donné plusieurs exemples en insistant fort à propos sur cette question.

de la brigade et des escadrons de chasse canadiens, principalement à cause de considérations politiques. Le NPD, pourtant attaché à « l'internationalisme pearsonnien », semble avoir oublié pourquoi des hommes comme Saint-Laurent et Pearson ont fait de notre pays l'une des nations fondatrices de l'OTAN. Pour le Canada, les considérations politiques et économiques ont été indissociables des considérations militaires pour ce qui est de nos engagements dans l'Alliance. La fameuse clause « canadienne » dans la Charte est un témoin éloquent.¹⁰ On ne peut espérer éviter le dialogue exclusif avec les Américains ou être consulté et entendu par nos alliés, si l'on ne contribue pas honnêtement à la sécurité collective de l'Occident. Le NPD isole trop le rôle proprement militaire du Canada, qui est fort modeste dans le contexte européen¹¹, et devra sans doute mieux définir sa position s'il parvient au pouvoir.¹²

Le deuxième problème ce sont les coûts. L'épargne de 950 millions de dollars, escomptée sur une base annuelle en rapatriant nos troupes d'Europe, nous paraît fort douteuse car cette brigade et ces escadrons de chasse, redéployés au Canada, avec son personnel de soutien civil qui serait aussi rapatrié, représenteraient des frais assez proches de ceux que l'on compte éviter. En plus des coûts d'opération, il faudrait ajouter les frais de déménagement, d'infrastructures nouvelles, de modernisation, de rééquipement pour un rôle nouveau, avec des moyens de transport appropriés, afin qu'ils demeurent en mesure d'intervenir rapidement là où le besoin s'en ferait sentir. Enfin, en Europe, nous devrions conserver le matériel lourd nécessaire au cas où « un agresseur menacerait une autre démocratie qui demanderait notre aide » (p. 23). D'autre part, une protection accrue des voies maritimes exigerait des dépenses considérables qui ne sont pas envisagées dans le document du NPD. Les frégates dont le Canada se dote présentement ne suffiraient pas à cette tâche. Elle devraient être épaulées par d'autres frégates, des corvettes ou des ravitailleurs supplémentaires pour l'escorte des convois. Évidemment, cet engagement maritime renforcé serait le bienvenu en soi et épaulerait efficacement l'Alliance atlantique à un endroit sensible.

Le NPD avance aussi d'autres propositions qui divergent avec le Livre blanc. Il considère que le Canada ne devrait pas permettre à ses alliés d'utiliser son territoire pour des fins d'entraînement ou d'essais d'engins militaires. Le Canada devrait également refuser de participer à l'IDS et à l'IDA (Initiative de défense aérienne) américaines. Le NPD n'aime pas non plus la présente formule du NORAD et voudrait lui substituer, après négociation avec les États-Unis, un nouvel accord en vertu duquel le Canada assumerait « l'entière responsabilité de la défense classique de sa partie de la moitié septentrionale de l'Amérique du Nord » (p. 11). Pour réaliser cet objectif ambitieux, le Canada « installerait » et contrôlerait « les systèmes de surveillance, de détection et d'interception » (p. 12) situés sur son territoire. Le Système d'alerte du Nord serait alors complété par des avions AWACS et des CF-18. Afin d'en assurer le contrôle effectif, un gouvernement néo-démocrate serait disposé à faire en sorte que le Canada assume même tous les coûts, au besoin, alors que présentement les responsabilités et les frais sont partagés avec les Américains.

Le NPD se déclare enfin très favorable à un renforcement de la Marine et est d'accord avec l'acquisition d'un deuxième groupe de six frégates de patrouille, si ce n'est d'un troisième (p. 14). Il recommande également l'achat de nouveaux hélicoptères, de dragueurs de mines et d'avions de patrouille supplémentaires. Afin d'assurer la souveraineté dans

10. Ceci a encore été rappelé par le chancelier Helmut Schmidt au premier ministre Pierre Trudeau d'une façon assez caractéristique : « No tanks, no trade ».

11. Ceci fait parfois le désespoir de certains de nos alliés qui ont tendance à isoler les considérations militaires, comme l'ont d'ailleurs souligné Jockel et Sokolsky.

12. Afin de le délivrer de sa position inconfortable, le NPD aura sans doute recours au référendum sur la participation à l'OTAN, tout comme le parti socialiste espagnol. Voir là-dessus : Gordon E. SHELDON, « Defence an Albatross Broadbent must lose: *The Globe and Mail*, 21 juillet 1987.

l'Arctique, contrairement au Livre blanc, le NPD est d'avis que des capteurs fixes dans les « corridors d'accès stratégiques » de l'archipel, un brise-glace et des vols de surveillance aérienne suffiraient. Toutefois, il se réserve une porte de sortie en affirmant que « si ces mesures révèlent qu'il y a violation systématique de notre souveraineté, il faudra peut-être adopter d'autres mesures » (p. 15). Ainsi, pour le moment, les sous-marins à propulsion nucléaire seraient écartés. On leur reproche d'être trop cher, ce qui, compte tenu des ressources financières restreintes, « obligerait à annuler d'autres achats de matériel essentiel »¹³; ils suscitent aussi des « inquiétudes d'ordre écologique » et ne cadrent « pas avec notre appui du régime de la non-prolifération nucléaire ». Le NPD estime que le Canada doit remplacer ses trois vieux sous-marins par une flotte qui pourrait comprendre jusqu'à douze sous-marins à propulsion classique à la fine pointe du progrès, lesquels permettraient de patrouiller efficacement nos eaux atlantiques et pacifiques, ainsi que le pourtour canadien de la banquise arctique. Ce choix exclurait cependant un contrôle réel de l'Arctique comme le proposaient, avec des moyens différents, David Cox et le Livre blanc.

Toutes ces études et ces prises de position que nous avons analysées dans leurs grandes lignes, prouvent assez bien que la révision de la politique de défense canadienne est enfin lancée. Dans l'ensemble, nous avons pu voir que tous sont d'avis que nous rejetons le statu quo et que le Canada rattrape au moins en partie les longues années de négligence imposées à ses Forces armées. Les spécialistes redoutent cependant que les gouvernements canadiens, habitués d'épargner sur la sécurité lorsque vient le moment de limiter la croissance d'un déficit budgétaire beaucoup trop important, ne trouvent pas les sommes énormes que requièrent les systèmes d'armes modernes. Les partis politiques ont tendance pour leur part à sous-estimer l'ampleur du défi et les frais additionnels impliqués par leurs propositions. Pourtant, les considérations financières doivent être résolues. Comme pour les autres démocraties occidentales, un effort doit être fait et des solutions doivent être trouvées. Le gouvernement canadien a naturellement comme objectif l'avancement des intérêts nationaux et, pour y parvenir, il a aussi besoin d'une politique nationale de défense et de sécurité, de même que des ressources nécessaires pour être en mesure de contribuer de façon tangible à la sécurité collective et à la préservation de la paix.

13. C'est aussi l'avis de plusieurs spécialistes. Voir par exemple l'article de l'américain Charles DORAN « Souveraineté et sécurité: deux réalités différentes », *Paix et sécurité*, automne 1987, pp. 8-9.